



Gestion Publique Réactive

IGPDE - Bureau de la recherche

Actualité de la veille en gestion publique - n° 44 - avril 2012

Quel avenir pour l'administration portugaise ?

Durement touché par la crise, le Portugal, pour tenter de faire face à la dégradation de son économie, vient de lancer une nouvelle réforme de son administration.

Avec la Grèce et l'Irlande, le Portugal est actuellement l'un des pays européens les plus touchés par la crise. Les plans d'austérité s'y succèdent, même si la « Troïka » (Fonds monétaire international, Commission européenne et Banque centrale européenne) estime - sous réserve - que « Le Portugal est sur la bonne voie »¹.

Qu'en est-il du côté de la fonction publique, qui avait engagé en 2006 une réforme radicale ? Le « PRACE » (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) avait en effet abouti, en quatre ans, à la quasi suppression du statut des fonctionnaires (sauf pour les agents exerçant des fonctions régaliennes)², à d'importantes restructurations (les entités administratives passant de 518 à 331) et à des réductions d'effectifs³ que devaient venir compenser des mesures largement inspirées du NPM (nouveau management public) : flexibilité, gestion par objectifs, évaluation de la performance... De plus, la mobilité des agents a été considérablement renforcée, qu'elle soit « externe » (départ vers le privé), « interne » (et obligatoire du fait des restructurations) ou, surtout, « spéciale » ; ce terme décrit le placement des agents en sureffectif et/ou jugés « insuffisants », dans un dispositif transitoire où leur rémunération baisse progressivement jusqu'à une éventuelle réintégration ou un licenciement définitif (en dix mois maximum). Par ailleurs, les carrières ont été bloquées, les salaires supérieurs à 1000 euros gelés, et la retraite réformée pour augmenter l'âge de départ et la durée de cotisation.

Le but de la réforme, in fine, était de simplifier un système bureaucratique complexe (1179 filières, 30 échelles de rémunération différentes et 522 échelons), de développer la « e-administration », d'améliorer le service rendu aux citoyens et de mettre l'accent sur la rationalisation des services déconcentrés et la décentralisation de certaines compétences aux collectivités locales.

Effets contrecarrés

Cinq ans plus tard, de l'aveu même de Teresa Ganhaio, directrice du département des relations internationales à la direction générale de l'administration et de l'emploi public (rattachée au ministère des finances)⁴, les réformes ont été conduites beaucoup trop rapidement. Surtout, la crise s'étant considérablement aggravée, les effets positifs attendus ont été largement contrecarrés. En dépit d'une aide de 78 milliards d'euros en 2011⁵, et même si les réductions drastiques de rémunération des agents en « mobilité spéciale » ont permis « d'économiser 18,6 millions

¹ http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/02/28/le-portugal-est-sur-la-bonne-voie-selon-la-troika_1649479_3214.html

² Au 30 juin 2009, les fonctionnaires ne représentent plus que 15,3% des agents de la fonction publique, contre 87,8% au 1er janvier 2006. Sur la même période, la part des contractuels est passée de 12,2% à 83,6%. Certains dirigeants sont par ailleurs recrutés non sur contrat mais sur « missions de service » temporaires ».

[http://www.ira-](http://www.ira-nantes.fr/fileadmin/user_upload/formin/seminaires/fin_tronc_commun/synth_se/synth_se_s_ministere_GRH_10.pdf)

[nantes.fr/fileadmin/user_upload/formin/seminaires/fin_tronc_commun/synth_se/synth_se_s_ministere GRH_10.pdf](http://www.ira-nantes.fr/fileadmin/user_upload/formin/seminaires/fin_tronc_commun/synth_se/synth_se_s_ministere_GRH_10.pdf) (voir pages 8 à 10)

³ -11% pour l'administration centrale entre 2005 et 2010 (de 578 407 agents à 516 168).

<http://www.pordata.pt/Portugal/Emprego+na+Administracao+Publica+Central++Regional+e+Local-497>

⁴ Communication à l'Ira de Nantes, mars 2010, [http://www.ira-](http://www.ira-nantes.fr/fileadmin/user_upload/formin/seminaires/fin_tronc_commun/synth_se/synth_se_s_ministere_GRH_10.pdf)

[nantes.fr/fileadmin/user_upload/formin/seminaires/fin_tronc_commun/synth_se/synth_se_s_ministere GRH_10.pdf](http://www.ira-nantes.fr/fileadmin/user_upload/formin/seminaires/fin_tronc_commun/synth_se/synth_se_s_ministere_GRH_10.pdf)

⁵ L'endettement portugais s'élevait à 160 milliards d'euros en 2010.

d'euros »⁶, le Portugal, face aux difficultés à emprunter à long terme sur les marchés, doit opérer des « coupes impitoyables dans les dépenses publiques »⁷. Les primes des agents publics⁸, quatre jours fériés, les treizième et quatorzième mois ont été supprimés. De nombreux conflits opposent l'Etat aux agents travaillant depuis plusieurs années sans avoir reçu de contrat ; tout récemment, le ministère de l'Education a été condamné, pour ce motif, à indemniser plus de vingt mille enseignants⁹. La précarité s'accroît considérablement dans l'administration et les contrats précaires eux-mêmes font souvent place aux fameux « reçus verts » (recibidos verdes), pourtant illégaux¹⁰.

Nouveau plan

Résolu à réagir, le gouvernement de Passos Coelho, nommé après la démission de Jose Socrates¹¹, a suspendu brusquement le programme PRACE en avril 2011¹² pour le remplacer par le programme PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado¹³). Ce dernier vise une économie de 100 millions € en 2012 et la suppression de 137 organismes publics et 1700 postes de dirigeants de l'administration. PREMAC a été complété début 2012 par de nouvelles annonces pour « réduire les dépenses et rationaliser le fonctionnement de l'administration » en s'appuyant sur « quatre orientations stratégiques : l'externalisation et la décentralisation, la flexibilité, les services partagés et l'essor des TIC »¹⁴.

Sur le premier point, une vaste « réforme administrative locale » va déléguer plusieurs compétences de l'Etat et des municipalités aux intercommunalités et aux communautés urbaines¹⁵. Sur la flexibilité, le projet est de radicalement modifier le cadre de la gouvernance des administrations de l'Etat et des instituts publics¹⁶. Les services partagés¹⁷, d'abord expérimentés dans deux ministères, vont être étendus : une entité chargée de leur généralisation, l'ESPAP (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública) sera créée en fusionnant plusieurs services. Concernant les TIC, un « Plan stratégique global de rationalisation et de réduction des coûts des TIC dans l'administration publique à l'horizon 2012-2016 »¹⁸, diffusé fin 2011, devrait permettre 558 millions € d'économies annuelles. Le plan joue sur deux volets : modernisation (rationalisation des outils, renforcement des services offerts) et économies d'échelle.

L'avenir dira si ces mesures sévères auront l'effet attendu. Pour les experts cependant, outre la persistance de la crise, une ombre au tableau se profile : l'exil croissant des jeunes et, en particulier, des jeunes diplômés¹⁹.

Claire Fargeot-Boll

⁶ <http://economia.publico.pt/Noticia/mobilidade-especial- apenas-permitiu-poupar-186-milhoes-de-euros-ate-2011-1530742>

⁷ <http://www.liberation.fr/economie/01012387031-le-portugal-vers-un-scenario-grec>

⁸ A l'exception de celles des conseillers techniques de cabinet, <http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/mais-uma-nomeacao-com-referencia-a-subsidios-1531909>

⁹ http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2276375

¹⁰ Caractéristiques des « reçus verts », conçus en 1978 pour des « prestataires de services » (professions indépendantes et libérales) : l'employeur ne verse aucune cotisation patronale (elles s'élevaient à 23,75 % du salaire pour un contrat de travail classique) ; le « prestataire » (employé) doit cotiser à la Sécurité sociale et à la caisse de retraite de sa branche et ses droits sociaux sont réduits à la portion congrue (il peut être licencié du jour au lendemain sans préavis ; en cas d'arrêt-maladie, il ne touche des indemnités qu'après une période de carence de trente et un jours, contre trois jours pour le régime général ; il n'a droit à aucune indemnité chômage) ; il n'a ni congés payés, ni prime d'ancienneté, ni treizième ou quatorzième mois (source : Marie-Line DARCY et Gwenaëlle LENOIR, Le Monde diplomatique, janvier 2011)

¹¹ Le ministère chargé de la fonction publique a alors été remplacé par un secrétariat d'Etat.

¹² : <http://aeiou.expresso.pt/reestruturacao-da-administracao-central-estado-suspensa-governo=f642024>

¹³ http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/d2/d24bb4a004792d3aa7c1bc4614a89158_b56f5274c6c4f8ba0cbbcc3bee0acac2.pdf

¹⁴ <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/mantenha-se-atualizado/20120126-outsourcing-administracao-central.aspx>

¹⁵ <http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/governo-ensaia-regionalizacao-com-novo-modelo-de-gestao-autarquica-1530800>

¹⁶ http://www.portugal.gov.pt/media/150683/apres_lqip_egp.pdf

¹⁷ http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1046760&especial=Or%E7amento%20de%20Estado%202009&seccao=ECONOMIA

¹⁸ <http://www.portugal.gov.pt/media/420578/pgerrtic.pdf> -

<http://pt.scribd.com/doc/79700753/gov-pt-2012-plano-global-estrategico-de-racionalizacao-e-reducao-de-custos-nas-tic-na-administracao-publica>

¹⁹ http://www.dinheirovivo.pt/ECO/Economia/CIECO006828/Economia/Internacional/Seis_emigrantes_contam_a_sua_experiencia.html